SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA CUARTO PERIODO
	CARPETAS Nos. 1268 1300 DE 1993
COMISION ESPECIAL	DISTRIBUIDO Nº 2611 DE 1993
DICIEMBRE DE 1993	COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION MATUTINA DE LA COMISION DEL DIA 23 DE DICIEMBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez
Miembros	: Señores Senadores Américo Ricaldoni, Danilo Astori, Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, José Korzeniak, Pablo Millor, Carlos Julio Pereyra y Juan Andrés Ramírez
Asiste	: El señor Representante Nacional Alejandro Atchugarry
Secretario	: Señor Jorge Blasi
Ayudante de Comisión	: Señor Lorenzo A. Saavedra

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 41 minutos)

En el día de ayer terminamos de considerar el articulado correspondiente a los Gobiernos Departamentales. Algunos señores senadores, entre ellos el señor Millor, manifestaron su voluntad de solicitar la reconsideración de algunas disposiciones, pero en este momento no se encuentran en Sala.

A los efectos de avanzar en el trabajo, la Presidencia sugiere tratar los artículos relativos al gasto público, que son los números 86, 133, 214, 215, 217, 218 y 224. Asimismo, aconseja --de acuerdo con el criterio propuesto por el señor senador Blanco, que tuvo éxito en la Comisión-- analizar, en principio, los criterios generales y no las disposiciones. Es decir, ponernos de acuerdo en lo que queremos hacer en esta materia, antes de considerar estos artículos. Quienes participaron del trabajo en el seno del Grupo de los Cinco --los señores senadores Batalla y Pereyra-- recordaran que estas normas se incluyeron en virtud de una inquietud del señor legislador Atchugarry --que todos consideramos lógica--, en el sentido de acordar algunos procedimientos y modificaciones que impidieran o dificultaran más de lo que la Constitución actual lo hace, la perniciosa costumbre parlamentaria de tomar cada instancia presupuestal como medio de incluir todo tipo de disposiciones que, inevitablemente,

aumentan el gasto público.

De manera que todos estos artículos tienen el mismo objetivo: establecer con mayor nitidez de lo que lo hace la normativa actual, lo que no se puede hacer en las instancias presupuestales y remitirse a las iniciativas del Poder Ejecutivo, abreviando los plazos para tratar las Rendiciones de Cuentas. Es decir que lo que estaría en discusión es si nosotros queremos que realmente las leyes del presupuesto autoricen gastos de funcionamiento, inversiones y sueldos en la Administración Pública, y no otras cosas; además, si en las leyes de presupuesto vamos a considerar exclusivamente lo que pide el Poder Ejecutivo o lo que a cada legislador se le pueda ocurrir. No creemos que con estas innovaciones vayamos a conjurar absolutamente el riesgo de que ello suceda, pero todas estas disposiciones están inspiradas en el mismo propósito, es decir, que estas instancias legislativas sean utilizadas exclusivamente para eso. Lamento que no se encuentre en este momento el señor legislador Atchugarry, quien fue muy insistente y nos convenció a todos, por lo que finalmente aceptamos que eso es lo que se debe hacer cada vez que debamos abocarnos a la consideración del Presupuesto y de las Rendiciones de Cuentas, y no modificar los códigos, así como tantas otras cosas que hacemos, además de inventar que no es un nuevo gasto, sino la interpretación de una ley preexistente, aunque por esa vía siempre aumentemos los gastos.

Finalmente, diría que si seguimos el criterio que adoptamos en el día de ayer, a continuación deberíamos pronunciarnos sobre si creemos que ese es el objetivo. De no ser así, estaría demás considerar las disposiciones. Si lo es, pasaríamos al análisis de esos artículos.

SEÑOR ASTORI.- Deseo hacer una consulta para saber si vamos a

considerar artículo por artículo, o si vamos a discutirlo previamente.

Observando el artículo 86 proyectado, comparándolo con el vigente, no encuentro ni una sola modificación conceptual; sí cambios de redacción que tienden a enfatizar los mismos conceptos vigentes. Me pregunto si ese es el criterio que domina en esta materia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Efectivamente, ese es el criterio dominante. Las disposiciones no tienen modificaciones conceptuales, sino que simplemente tratan de definir un modo más omnicomprensivo, las hipótesis de todo lo que no se puede o no se debe hacer.

De manera que si no existen objeciones, pasaríamos a considerar cada uno de los artículos.

Léase el artículo 86.

(Se lee:)

"Artículo 86.- La creación y supresión de empleos, así como de organismos y servicios públicos, la creación, supresión o modificación de programas y objetivos de los mismos, así como la autorización para todos los gastos, se hará mediante las leyes de Presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV.

Toda otra ley que determine gastos o el financiamiento del funcionamiento de organismos estatales, con cargo al Tesoro Nacional o a otras fuentes que generen obligaciones de dichos organismos, deberá establecer los recursos adicionales necesarios, con la única excepción de las leyes que autoricen pensiones graciables.

La iniciativa legislativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios; afectación, asignación o distribución de fondos extrapresupuestales; creación, modificación y adjudicación de subsidios, disminución y adjudicación de financiamientos no tributarios, corresponderá exclusivamente al Poder Ejecutivo."

En consideración.

Como los señores senadores pueden observar, se trata de una enunciación muy casuística y tiende a ser exhaustiva --tal vez no lo sea-- de todas las vías, por las que se pueden disponer erogaciones, eludiendo la prohibición del anterior artículo 86.

En puridad, debo decir que la primera modificación se encuentra cuando se habla "de organismos y servicios públicos" para evitar la discusión doctrinaria en cuanto a lo que son servicios públicos. Es decir, se pretende poner en claro que toda vez que se cree un órgano del Estado, se requiere la iniciativa del Poder Ejecutivo, porque ello inevitablemente genera un gasto. Debido a que la técnica presupuestal determina que el Presupuesto debe ser por Programas, para que en el futuro no se modifiquen los presupuestos sin iniciativa del Poder Ejecutivo, se expresa: "la creación, supresión o modificación de programas y objetivos de los mismos". Asimismo, en lugar de hablar "de la fijación y modificación de dotaciones", simplemente se establece "la autorización para todos los gastos", porque las dotaciones son gastos.

Luego, se trata de identificar todas las vías por las cuales se pueden generar obligaciones para el Estado. La norma actual se refiere a toda otra ley que signique gastos para el Tesoro Nacional, mientras que acá se agrega: "o el financiamiento del funcionamiento de organismos estatales, con cargo al Tesoro Nacional o a otras fuentes que generen obligaciones de dichos organismos", exceptuando únicamente las leyes que autoricen pensiones graciables, que siempre son con cargo a Rentas Generales.

Más adelante, con respecto a la iniciativa legislativa para la creación de empleos y todas las vías que existen para aumentar o

mejorar los servicios jubilatorios, se termina hablando de "afectación, asignación o distribución de fondos extrapresupuestales", que es una de las vías que los legisladores han imaginado para obligar al Poder Ejecutivo a gastar, es decir, a disponer del dinero sin su iniciativa. Me refiero a los famosos proventos.

Finalmente, se habla de la "creación, modificación y adjudicación de subsidios, disminución y adjudicación de financiamientos no tributarios", como son los financiamientos por préstamos de organismos internacionales que, a veces, generan las contrapartidas nacionales.

De manera que estas son todas las vías que nosotros conocemos, algunas quizá no las hayamos identificado, por las cuales en cada Rendición de Cuentas se hace gastar al Poder Ejecutivo sin contar con su iniciativa. Quizá seamos un poco ingenuos al creer que con poner esta norma el vicio se va a corregir. Pero de lo que se trata es de establecer claramente todo lo que no se puede ni se debe hacer.

SEÑOR PEREYRA.- Cuando el señor Presidente hacía en su comentario una referencia a los proventos, vinieron a mi memoria algunas dudas que tengo al respecto y que quiero dejar planteadas en esta Comisión para que aquellos que tienen formación en materia jurídica y experiencia constitucional estudien la viabilidad de una solución.

El tema de los proventos, en definitiva, constituye una irregularidad puesto que se ingresa y se gasta dinero sin que ello quede registrado en el Presupuesto General del Estado. Provienen de las cuestiones más insólitas; no sólo proceden, por ejemplo, del servicio que presta la Armada Nacional para movilizar un barco sino a veces, también, de la explotación de tierras que increíblemente llevan adelante instituciones del Estado. Por ejemplo, el hecho de que las Fuerzas Armadas custodien, vigilen o cuiden el Parque de Santa Teresa significa que realicen, también, la explotación de una estancia de unas 5.000 hectáreas de muy buen campo, que figura como proventos. Es un ingreso y una salida de dinero que se produce por otras vías que de ninguna manera se registra en los gastos generales o en los ingresos que el Estado percibe.

Creo que de esta forma pierde unidad la parte contable en la función de control de ingresos y egresos del Estado. No sé si es posible tomar alguna medida --no lo he visto en ninguna otra Constitución-- en el sentido de que en el futuro figure, por lo menos en las Rendiciones de Cuentas, cuánto ha ingresado por proventos y qué destino han tenido. Aclaro que no formulo ninguna moción sino que simplemente planteo una vieja preocupación que tengo sobre el tema y agrego que ni siquiera sé si es pertinente elevarla a consideración.

SEÑOR PRESIDENTE.- A la Presidencia se le ocurre que en el artículo 214 o en el 215, que determina la estructura del Presupuesto, que se refiere a la forma en que debe pronunciarse el Poder Legislativo, se puede incluir algún apartado que establezca que en la Rendición de Cuentas deben figurar todos los ingresos del Estado, los presupuestales, los extrapresupuestales y los provenientes de cualquier tipo de actividad que aquél desempeñe. Entendemos que esta es la manera de corregir el vicio que justificadamente señala el señor senador Pereyra. El se refiere al Parque de Santa Teresa y quien habla, en su calidad de Vicepresidente de la República, puede decir que ha visitado distintas reparticiones del Ejército Nacional y se le ha dicho que ante la escasa cuantía de los recursos presupuestales, allí se manejan vendiendo, por ejemplo, madera o pan. Me parece que es una ingeniosa forma de tratar de cubrir sus cometidos, pero como el señor senador Pereyra dice, desde el punto de vista contable, del manejo de los ingresos del Estado, es una irregularidad, porque el dinero entra y se gasta sin que exista control alguno.

De manera que la preocupación me parece correcta, pero considero que es un tema que no debe figurar en el artículo 86, sino más adelante.

SEÑOR BLANCO.- Quisiera hacer un comentario con respecto a la inteligencia del primer párrafo del artículo proyectado. Entiendo que las modificaciones que se introducen a esta norma con respecto al texto vigente tienen la finalidad de evitar que en el Poder Legislativo se soslaye la prohibición ya existente de tomar iniciativa en lo que refiere al incremento de erogaciones --tomado en un sentido amplio--, para lo que se busca una serie de elementos que creen vallas

adicionales, con lo que estoy de acuerdo. Pero en la parte de este primer párrafo que hace referencia a la creación, supresión o modificación de programas y objetivos de los mismos, no veo exactamente en qué sentido cumpliría esa finalidad; obviamente, advierto lo relativo a la creación de programas y objetivos, pero de todos modos ese acto ya estaría vedado con la prohibición actual o cuando el mismo párrafo al comienzo, antes de ese pasaje, expresa: "La creación y supresión de empleos, así como de organismos y servicios públicos". Entonces, no veo exactamente el sentido o la razón de ser de la expresión "creación, supresión y modificación de programas y objetivos de los mismos". Tengo la impresión de que este pasaje sería más apropiado como una descripción de lo que es el contenido de un Presupuesto, por lo que debería figurar así en la Sección correspondiente de la Hacienda Pública.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que todas estas disposiciones partieron de un anteproyecto que redactó el señor legislador Atchugarry, pero el sentido es, simplemente, el de tratar de poner claramente de manifiesto que todo lo que es de naturaleza presupuestal no puede figurar en una ley que no tenga iniciativa del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista estricto del gasto, la referencia a los programas no agrega nada. Vale decir que en cierto sentido tiene razón el señor senador Blanco, porque si suprimiéramos el período o las palabras relativas a los programas y dijéramos: "La creación y supresión de empleos así como de organismos y servicios públicos" y más adelante se expresara que "así como la autorización para todos los gastos, se hará mediante las leyes de Presupuesto", la norma tendría igualmente el mismo contenido, sin perder ni ganar nada. Quiere decir que, en lo

personal, señor senador Blanco, no tengo inconveniente en suprimir esas palabras.

SEÑOR BATALLA.- No sé si este artículo puede ser considerado independientemente de lo que puede constituir todo el Capítulo de relacionamiento entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Creo que mucho más que modificaciones a lo que puede ser el esquema actual de la iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, lo que ha dificultado el funcionamiento del artículo 86 ha sido la falta de disciplina política, mucho más que el problema de carácter estrictamente jurídico. Me parece que el artículo 86 vigente establece una normatividad lógica, correcta, naturalmente polémica, como son siempre las soluciones de tipo jurídico y político, pero habría que examinarlo en la globalidad del relacionamiento de ambos Poderes. No creo que valga la pena entrar en la discusión de cada uno de los temas ni que ello aporte mucho, porque gran parte de lo que está agregado en el artículo 86 integra, también, una concepción de política económica y no sé hasta dónde conviene limitar en exceso las facultades del Poder Legislativo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia puede admitir el criterio del señor senador Batalla en el contexto de la reforma que queremos hacer. Hemos advertido que uno de los vicios del sistema actual es que el Poder Legislativo salta por encima de las vallas que la Constitución le pone. Se dirá que las puede volver a traspasar y estamos de acuerdo; pero tratamos de establecer más claramente qué es lo que no se puede hacer, para no incurrir en los mismos vicios. Parto de la premisa de que no es un Capítulo esencial de la reforma, pero reitero que es sano decir nítidamente que determinadas cosas no se pueden realizar, a los efectos de que cada instancia presupuestal no sea la ocasión en la cual

se votan todo tipo de normas y se aumentan los gastos del Estado. Lo mismo se hace en la Asamblea General. El Poder Legislativo aumentó los gastos sin la iniciativa del Poder Ejecutivo.

SEÑOR RAMIREZ.- Más allá de que se pueda perfeccionar el texto del artículo 86 -- sin perjuicio de la disciplina partidaria--, creo que está absolutamente vinculado con la eficacia de esta norma la posibilidad de que, a través de la reforma constitucional, el Poder Ejecutivo instrumente una decisión de la Suprema Corte de Justicia a propósito de la constitucionalidad o no de determinadas leyes que violarían dicha norma. A eso atendía la posibilidad de interposición de una oposición de inconstitucionalidad, por decirlo de alguna manera, en el trámite legislativo que está previsto en el proyecto del grupo de los cinco, y que fue motivo de una larga discusión cuando concurrió la Suprema Corte de Justicia.

De todos modos, aunque no se utilizara ese mecanismo, debería crearse algún otro que permita al Poder Ejecutivo plantear a la Suprema Corte de Justicia una acción de inconstitucionalidad para que ésta decida rápidamente, una vez que aquél entiende que se han vulnerado sus competencias exclusivas en materia de iniciativa.

Pienso que es necesario que exista dicha norma para que esto no sea letra muerta, ya que por más que perfeccionemos el texto, abundemos en ejemplos y ajustemos los términos, si el Poder Ejecutivo no cuenta con un mecanismo apropiado, la disposición no tendría eficacia.

SEÑOR KORZENIAK.- Es evidente que este texto del artículo 86 es una especie de copia más desarrollada que el actual. Sin embargo, hay algunos aspectos en los que añade ciertas cosas, por lo menos, según una interpretación tradicional de dicha norma. Por esta vía, y junto con otros artículos, se puede llegar a convetir al Parlamento en una

especie de aprobador o rechazador mecánico del Presupuesto. Pero esto no puede ser así.

Estamos todos de acuerdo en que el Poder Legislativo no puede disminuir los recursos o aumentar los gastos en materia presupuestal y no presupuestal sin iniciativa del Poder Ejecutivo. Pero, si se individualiza un recurso y el Poder Ejecutivo no ha manifestado la intención de usarlo, ¿por qué retacear al Parlamento la posibilidad de tener la imaginación de darle determinado destino? Me pregunto por qué la adjudicación de financiamientos no tributarios es iniciativa del Poder Ejecutivo. Pienso que esto solamente se puede basar en una cosa que en ciertos casos es verdad. A veces, el Parlamento es demasiado generoso y el Poder Ejecutivo más restrictivo. Pero, en otras ocasiones, sucede lo contrario. No deseo abundar en ejemplos para no generar polémicas políticas.

En consecuencia, estimo que el proyecto no puede partir de la base de que el Parlamento es siempre el dispendioso. Si algún sector del Parlamento desea adjudicar determinado destino a cierto recurso, sin generar más gastos y el Poder Ejecutivo no ha dicho lo que piensa hacer con él, entonces, ¿qué impedimento puede existir? No veo por qué razón la adjudicación de financiamientos no tributarios debe corresponder exclusivamente al Poder Ejecutivo.

SEÑOR BATALLA.- Apoyado.

SEÑOR KORZENIAK.- Permítaseme hacer una comparación que quizás no tenga mucha relación con esto. La eliminación de las venias del Senado para destituir funcionarios públicos, es una cuestión de imagen, para que la gente pueda creer --no digo que esa haya sido la intención-- que esas separaciones de los cargos de ladrones o haraganes de la

Administración Pública se demoran por culpa de este Cuerpo. La verdad es que demora mucho más el Poder Ejecutivo, ya que tarda un promedio de dos años y medio para hacer un sumario. Esto es imperdonable. Sin embargo, en el Senado no pueden transcurrir más de 60 días. Tampoco es cierto que este Cuerpo niegue venias por razones políticas, ya que se conceden el 99% de ellas.

Esto de acuerdo con que el texto proyectado de este artículo es un poco más explicativo que el actual, pero no imposibilita a que el Parlamento, si así lo desea, actúe demagógicamente. En realidad, la norma no es la que ha generado el problema. Lo mismo sucede con los artículos 214 y 215. Aquí nunca llega un presupuesto por Programa. Es una especie de ficción poner "Programa" y debajo "Unidad Ejecutora", en lugar de mencionar al Organismo de que se trate.

SEÑOR PRESIDENTE.- Buena parte de lo que ha señalado el señor senador Korzeniak se puede compartir. De todos modos, sería necesario analizar el texto de los artículos 214 y 215 para apreciar el problema en su conjunto. Concretamente, en el artículo 214 se ha introducido una modificación para evitar el detallismo de los Presupuestos y para que se trabaje de acuerdo a la preceptiva constitucional.

Por último, deseo acotar que los Programas vienen en unos Anexos que resultan imposibles de leer. Por lo tanto, lo que se discute es el articulado.

SEÑOR BLANCO.- Simplemente, deseo acotar que, tal vez, lo que han expresado el señor senador Korzeniak y el señor Presidente, en cuanto a la forma de abordar los Programas, es consecuencia, principalmente, del hecho de que en los textos de las leyes de Presupuesto y de Rendiciones de Cuentas se incluya una enorme cantidad de disposiciones.

Si tuvieran un solo artículo en el que se expresara que se aprueba el Presupuesto o la Rendición de Cuentas, los legisladores nos sentiríamos inclinados a tomar los actuales Anexos --que, en ese caso, constituirían el cuerpo de esas leyes-- y a analizar los Programas. No lo hacemos porque, en realidad, tenemos premura de pronunciarnos acerca de quinientos, seiscientos o setecientos artículos. Prácticamente, es el equivalente a medio Código.

SEÑOR PRESIDENTE.- Según entiende la Mesa, el señor senador Korzeniak ha hecho una objeción concreta con respecto a la última parte del artículo 86, donde expresa "adjudicación de financiamientos no tributarios".

SEÑOR BATALLA.- Simplemente, deseo dejar constancia de que debo retirarme en este momento en virtud de haber contraído un compromiso político.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: deseo aprovechar la ocasión para informar que deberé retirarme a la hora 12 y, por razones insalvables, no podré regresar en la tarde de hoy.

SEÑOR ASTORI.- Confirmando mi comentario anterior, debo indicar que se mantiene la estructura conceptual de la disposición. Asimismo, se han introducido algunas modificaciones de redacción tendientes a enfatizar los mismos objetivos que ya están presentes en el artículo 86, pero se incurre en ciertas afirmaciones que son riesgosas desde el punto de vista presupuestal.

Una de ellas fue señalada por el señor senador Korzeniak, y ahora agrego esta otra. En el segundo inciso del proyectado artículo 86 se dice: "deberá establecer los recursos adicionales necesarios". Es decir que el artículo se sitúa en una única hipótesis, como lo es la de que, para financiar gastos o erogaciones relativas al funcionamiento de organismos estatales con cargo al Tesoro Nacional, sólo se pueden generar obligaciones que, a su vez, motiven la necesidad de procurar recursos adicionales. Esto no tiene por qué ser así; hay una cantidad de casos en los que, sin aumentar la dotación de recursos, el Parlamento puede determinar gastos con el financiamiento de obligaciones estatales. Esto sucede, por ejemplo, cuando se cambia el destino de algunos recursos.

Reitero que el artículo proyectado se ubica sólo en la hipótesis de recursos adicionales, con lo que prácticamente está diciendo que toda otra ley que determine gastos o financiamiento, etcétera, tiene que suministrar recursos adicionales necesarios. Sin embargo, el texto vigente habla solamente de recursos necesarios, sin emplear la palabra "adicionales". Desde este punto de vista particular, prefiero que se mantenga la redacción vigente, que habla simplemente de recursos necesarios; no tienen por qué ser adicionales. Me parece que en el texto proyectado hay una especie de afán por agregar permanentemente recursos o por restringir gastos.

Entonces, compartiendo el objetivo del artículo, me da la impresión de que la nueva redacción incurre en situaciones que resultan un tanto riesgosas desde el punto de vista presupuestal. Este artículo, al hablar de recursos adicionales necesarios, obliga a aumentar la

dotación de recursos, si se aplica estrictamente.

Quiero señalar que comparto lo manifestado por el señor senador Korzeniak en cuanto a los financiamientos no tributarios. Desde este punto de vista, creo que el texto vigente también resulta preferible, pero el problema está en cumplir con lo por él dispuesto, más que en detallar sus previsiones.

SEÑOR RAMIREZ.- Observo que el segundo inciso de este artículo prevé leyes fuera de las de presupuesto o de las de Rendición de Cuentas. Supuestamente, estas últimas buscan un equilibrio presupuestal entre el financiamiento y los gastos. Ahora bien; las nuevas leyes que se dicten generando gastos, ¿de qué manera podrían tener financiamiento si no es a través de la generación de financiamientos adicionales? Esta es la consulta que quería formular.

SEÑOR ASTORI.- Ligando mi inquietud con la del señor senador Korzeniak, puedo señalar que una posibilidad es que se trate de recursos extrapresupuestales. Allí no hay absolutamente ninguna adición a la dotación de recursos. Otra posibilidad --no se me ocurre ahora ningún ejemplo concreto, pero si lo pienso seguramente voy a poder citar algún caso-- es que, mediante una ley no presupuestal, se disponga de recursos que quedaron ociosos en otra parte del presupuesto. Eso puede suceder; de hecho, creo que ya ha ocurrido varias veces. Me refiero, específicamente, a recursos que, integrados a un presupuesto precedente, por algún motivo quedaron sin destino, a pesar de que ya estaban registrados. Esos recursos se pueden asignar a la cobertura de otros gastos.

Entonces, me parece más sabia la disposición vigente, que establece: "Toda otra ley que signifique gasto para el Tesoro Nacional,

deberá indicar los recursos con que serán cubiertos." No se prevé, pues, la necesidad de que sean adicionales.

Comprendo que esta nueva redacción se puede interpretar con un criterio flexible o riguroso, pero me pregunto qué necesidad hay de poner la palabra "adicionales". Creo que con lo dispuesto en la Constitución vigente alcanza y sobra. Me parece que la expresión "los recursos con que serán cubiertos" es de una gran claridad.

Recuerdo que cuando pedí la palabra, el señor Presidente estaba preguntando si al eliminar esa expresión, nosotros podíamos votar este artículo. Después de haber consultado al señor senador Korzeniak, me adelanto a sugerir que si se elimina la palabra "adicionales", estaremos en condiciones de acompañar esta norma.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quien habla es conciliador por naturaleza.

Cabe recordar que este artículo fue muy trabajado, especialmente por el señor representante Atchugarry, que fue el hombre que hizo punta en todos estos problemas.

Conceptualmente podemos estar de acuerdo, pero hay que ver qué ocurre en la práctica. Nunca se establecen los recursos adicionales; simplemente se expresa que son con cargo a Rentas Generales o se determina el gasto y no se incluye ningún recurso. De todas maneras, quiero señalar que un típico financiamiento no tributario --lo sé porque he hablado mucho con asesores económicos del Gobierno-- está dado por los beneficios de las empresas públicas. Entonces, no podemos decidir que se va a construir un mausoleo o una obra faraónica con cargo al superávit de ANCAP. Así, estaríamos usando un dinero del Estado que está destinado a cubrir el déficit. Por ejemplo, podríamos tomar U$S 10:000.000 para determinado fin. Eso está mal y no se debe

hacer.

SEÑOR ASTORI.- Pero nunca ha ocurrido, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy de acuerdo, pero de todas maneras el texto actual no se respeta y se viola. Entonces, todas las modificaciones que se pretenden introducir tienen por objeto evitar la violación de la norma. De esa forma, cuando se diga que se va a gastar, paralelamente al gasto deberán establecerse los recursos. Esa es la filosofía de la modificación. El señor representante Atchugarry lo puede aclarar mejor que el que habla, porque es quien ha ideado esta disposición; incluso, había redactado artículos más sofisticados, pero la Presidencia trató de simplificarlos.

SEÑOR ATCHUGARRY.- El propósito de este artículo, en realidad, es volver a la economía inicial del artículo 86 que nuestra imaginación frondosa ha logrado desbordar. En consecuencia, lo que se procuró --tiene razón el señor Presidente al expresar que hay alguna otra redacción más restrictiva-- fue incorporar la regla de requerir la iniciativa del Poder Ejecutivo no sólo para aquellos gastos que normalmente no son presupuestales --por lo tanto, son con cargo a Rentas Generales o el Tesoro Nacional--, sino también para otras fuentes de financiamiento. Por ejemplo, puedo crear un impuesto o una tasa y afectar su producido. Lo más común es que creemos diversas gabelas a los contribuyentes para generar un fondo extrapresupuestal. Después, afectamos el producido de ese fondo, violando de manera indirecta lo dispuesto en el artículo 86. Sin embargo, en términos constitucionales, esto no debería ser posible, pero existe una frondosa experiencia al respecto.

En consecuencia, este artículo simplemente procura contemplar las

otras posibilidades. Es posible que la expresión "de funcionamiento" resulte excesiva en el texto; tal vez sería más claro hablar de la determinación de gastos o del financiamiento de organismos estatales con cargo al Tesoro Nacional o a otras cuentas. El Parlamento puede disponer hacer un "leasing", por ejemplo, por U$S 100:000.000. Esa es una fuente de financiamiento.

No sólo se trata de impuestos, tasas o precios públicos que se encuentran afectados, sino que también pueden ser operaciones de financiamiento. Por ejemplo, como no tengo el recurso y quiero eludir el artículo 86, en el futuro puedo decir que se obliga a hacer determinado gasto. Esto ya se ha hecho, de acuerdo con el Poder Ejecutivo. Inclusive, en la última Rendición de Cuentas autorizammos un leasing para que ANEP adquiriera una propiedad. Esto se llevó a cabo en base a un acuerdo de todos los sectores políticos, pero en el futuro puede no haber esa coincidencia y establecer que por la vía del leasing estamos generando U$S100:000.000 ó U$S300:000.000, eludiendo lo que expresa el artículo 86. Lo que la redacción procura es volver a lo que en un principio quiso ser este artículo que de alguna manera ciertos medios financieros sosfisticados de los que hoy se dispone, han permitido ir soslayándolo, porque en definitiva, su texto es bastante claro. Tal vez, se entendería mejor si eliminaramos las palabras "del funcionamiento" porque en realidad, se trata del gasto o del financiamiento que, por útlimo, es diferido.

Desde el punto de vista técnico la Oficina de Planeamiento y Presupuesto entiende que por más que los gastos estén financiados, si decimos que se obtuvo un préstamo a 35 años para realizar determinada gestión, se nos podrá responder que el gasto actual es por concepto de compra y no interesa en qué plazo se va a pagar. Ese es el criterio utilizado por la Contaduría General de la Nación.

Para que quede más claro, entonces, hablamos del financimiento que en definitiva es un gasto diferido.

SEÑOR KORZENIAK.- En esta argumentación observo un concepto que no creo que esté contenido en el artículo 86. Por ejemplo, que al

Parlamento su imaginación frondosa le permitiera decir "voy a indicar como recurso un préstamo que nos otorgará Argentina o el BID", es un caso en el que existe un convenio en el cual naturalmente tendrá que intervenir el Poder Ejecutivo , no porque lo exprese el artículo 86 sino porque se trata de un pacto internacional. Este artículo, actualmente expresa que se deben señalar los recursos con que serán cubiertos y lo que el Parlamento ha entendido --en ciertas ocasiones-- es que debemos indicar los recursos. Si esto se considera como una frivolidad, estoy de acuerdo, pero recuerdo que en una ocasión representantes del Poder Ejecutivo expresaron en una Comisión lo siguiente. Dijeron que en una oportunidad, una Ley que no pertenecía al presupuesto trajo una propuesta que todos compartíamos en el sentido de pagar incentivos a los funcionarios que se iban y no indicaba los recursos correspondientes, que eran los de Rentas Generales. Recuerdo haber preguntado sobre este punto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto si el Poder Ejecutivo entendía que decir eso era indicar los recursos, a lo que se me contestó afirmativamente. A mi juicio, eso era una "chambonada" política. En realidad, eso lo ha hecho el Poder Ejecutivo y también el Parlamento.

Considero que el artículo 86 pretende que cuando se indican los recursos, deben ser genuinos y no sólo una expresión. No puedo creer que si éstos se encuentran, pueda haber alguna prohibición. En Uruguay muchas veces se han creado --y eso nunca le pareció mal a nadie--, por ejemplo, Juzgados en situaciones muy difíciles. Lo mismo ocurrió con determinados tribunales cuando el momento lo requería. El crear un timbre judicial, por ejemplo, es indicar un recurso con el que será cubierto el gasto. Quizá sea una mala política, pero se trata de

un financiamiento no presupuestal que tendría que venir con iniciativa del Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- En la frase final del artículo 86 se dice que toda otra ley que determine gastos, deberá establecer los recursos adicionales.

SEÑOR ATCHUGARRY.- En realidad, el artículo 86 tiene tres previsiones claramente diferentes. El inciso primero habla de la oportunidad de realizar algunas iniciativas y el segundo indica los recursos o habla de la forma de generarlos. Por eso, yo hablaba de indicar un financiamiento con tasa negativa, previendo los recursos porque uno podría decir que toma en cuenta el gasto efectivo de caja de un año, cuando estoy disponiendo de otro tres veces mayor. Esa es la autonomía que observo en el inciso segundo, que es algo parecido a lo que en las Juntas se le llama presupuesto equilibrado. Pero como aquí se parte de que el mismo nunca estará en esa situación, se expresa que para todo nuevo gasto debe indicarse un recurso genuino.

SEÑOR ASTORI.- Creo que la característica del inciso segundo es otra, pues se refiere a las leyes no presupuestales. Es decir que no indica las fuentes sino que sólo lo hace en leyes no presupuestales.

SEÑOR PRESIDENTE.- El inciso primero dice que los gastos deben estar autorizados en las leyes presupuestales y el segundo reconoce una realidad: hay necesidad de gastar pero no puede ser que sólo se autoricen una vez por año. De todas formas, cuando exista ese requerimiento y se autorice por otra ley, el financiamiento debe ser genuino porque en el inciso primero se parte de la premisa que los presupuestos pueden tener déficit. Sin embargo, éste no se puede aumentar a cada rato, por lo que el inciso segundo expresa que cuando

se gaste autorizándolo en otra Ley, el financiamiento debe ser real.

SEÑOR ASTORI.- Claro, pero decir genuino no es lo mismo que expresar adicional. Entonces, la palabra adicional en el segundo inciso, está de más.

SEÑOR ATCHUGARRY.- No, señor senador, porque si se estableció un presupuesto que normalmente va a tener cierto déficit en el financiamiento, que puede partir por ejemplo, en los 22 puntos de IVA y a la semana siguiente apruebo una ley que indique que se deben afectar dos puntos de ese impuesto, se trata de un recurso genuino que ya estaba comprometido en la economía del Presupuesto. Se plantea como adicional para que no se diga que ante un nuevo gasto estoy afectando un recurso preexistente.

SEÑOR ASTORI.- El sentido que le ha dado el señor ~~legislador~~ Atchugarry a esta disposición es muy claro. Cuando digo que genuino no es igual a adicional me estoy refiriendo a dos puntos sobre los cuales hace unos momentos intercambiamos opinión con el señor senador Ramírez. Es muy factible --y de hecho, ha ocurrido-- que algunos recursos que fueron asignados presupuestalmente para determinados fines, hayan quedado ociosos por razones que en este momento no interesan, utilizándose en otra finalidad. Estos no son adicionales pero sí genuinos.

En segundo lugar, desde el punto de vista presupuestal, el recurso extrapresupuestal no es adicional. Lo es todo aquel fondo tributario o no, previsto en el Presupuesto, que se incrementa.

El Parlamento --y recuerdo casos en los que se ha procedido así-- en una Ley no presupuestal, podría financiar gastos con recursos que ya existen y que han perdido o cambiado su finalidad. No son adicionales y se pueden considerar absolutamente genuinos. El caso de cambiar el

destino a los puntos del IVA, es lisa y llanamente una violación flagrante de cualquier cosa que se nos pueda ocurrir. Por eso expresé que en el lenguaje coloquial vulgar, se trata de recursos truchos. En ese aspecto, creo que la redacción actual es más sabia porque se refiere a recursos necesarios para cubrir determinados fines.

Aclaro que recursos genuinos no es igual a recursos adicionales; naturalmente, pueden ser adicionales porque cuando hay más gastos, deben existir más recursos. Por ejemplo, puede haber una trasposición de recursos.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Entiendo claramente lo que acaba de expresar el señor senador Astori. Normalmente el conjunto de recursos --aunque eventualmente no tenga la finalidad actual como decía el señor senador-- constituye el total de los ingresos del Estado. En realidad, para hacer un juicio pulido, se debería decir, "salvo cuando hay superávit"; todos los otros recursos están afectados al Tesoro Nacional, porque cuando se vota el Presupuesto no se está diciendo que el sueldo de un funcionario de tercera o cuarta categoría está afectado a tal cosa, sino que se refiere al conjunto de gastos y recursos. En caso de que el Presupuesto sea superavitario, he visto entender el tema de recursos no como un impuesto libre, sino como una autorización que permite realizar gastos, pero que no se utilizó.

Reitero que salvo que el Presupuesto esté equilibrado o sea superavitario, todo nuevo gasto debería tener un nuevo recurso. No sé cómo se transcribe, pero el concepto que se quiso establecer fue ese.

SEÑOR ASTORI.- El concepto, fue el cambio de destino?

SEÑOR ATCHUGARRY.- En realidad, no es un nuevo gasto; es un cambio de destino. En última instancia, es un tema semántico que no está en el concepto. Por ejemplo, si tengo una partida de U$S 10:000.000 para construir escuelas y deseo edificar liceos en vez de escuelas; en realidad se trata de un cambio de programa. Se supone que el Parlamento, según el artículo 214 de la Constitución, debería aprobar programas y no proyectos. Incluso, si quiero trasponer recursos

de un programa a otro, se entiende que ello no significaría un nuevo gasto.

SEÑOR ASTORI.- Ese no es el ejemplo al que me refiero. Estoy hablando de la finalización en el sentido de terminación de algún gasto que estaba acotado en el tiempo y tenía recursos que lo trascendían. Normalmente se vota un tributo para un período determinado. Para ser más claro, voy a llevar este ejemplo a extremos. Resulta que la finalidad para la que se había puesto ese tributo y a la cual se había asignado, terminó antes del período, pero el tributo sigue vigente. Quiere decir que por el período excedentario se siguen recabando recursos, que ahora no tienen destino porque éste culminó. En caso de que esos recursos se afecten a un nuevo gasto, ellos no son adicionales, porque no se trata de construir escuelas en lugar de liceos, o viceversa. En ese caso sí se requieren recursos adicionales. Planteo otro tema que de hecho se da. Comparto que el destino y el asentamiento temporal de los gastos puede no ser igual al de los recursos. Prefiero una expresión que diga "recursos necesarios" --tal como lo expresa la Constitución vigente-- para cubrir esos gastos nuevos. Parto de la base de que la Constitución no debería sentar la hipótesis de que siempre los recursos tienen que ser adicionales, porque eso es como aumentar la dotación de esos recursos.

SEÑOR RAMIREZ.- No se podría incorporar "recursos necesarios sin que signifiquen un incremento del déficit presupuestal"?

SEÑOR ASTORI.- En ese caso, entraríamos en un terreno peligroso.

SEÑOR BLANCO.- Por mi parte, acompaño la fórmula.

SEÑOR PRESIDENTE.- Las dos fórmulas son defendibles. Hay una inspirada

en el propósito de impedir la conocida corruptela, por la cual continuamente se votan gastos sin financiamiento. Por lo tanto, pasaríamos a votarla y, en caso de que no obtenga mayoría, trataríamos de conciliar nuestro pensamiento con el de los señores senadores Astori y Korzeniak.

SEÑOR BLANCO.- Quisiera saber si en la primera parte se eliminaría lo que me preocupaba.

SEÑOR PRESIDENTE.- No hay inconveniente

SEÑOR BLANCO.- Solicito que se vote por incisos.

SEÑOR PRESIDENTE.- No hay ningún problema en proceder de esa manera.

Por lo tanto, se pasa a votar el inciso primero que expresa: "La creación y supresión de empleos de organismos y servicios públicos, así como la autorización para todos los gastos se hará mediante las

leyes de Presupuesto con sujeción a lo establecido en la Sección XIV."

SEÑOR ASTORI.- Vamos a votar este primer inciso, pero sugiero cambiar, luego de la palabra "públicos" la coma por punto y coma, porque son conceptos separados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces el inciso quedaría redactado de la siguiente manera: "La creación y supresión de empleos y de organismos y servicios públicos; así como la autorización para todos los gastos, se hará mediante las leyes de Presupuesto, con sujeción a lo establecido en la Sección XIV."

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

8 en 8. Aprobado. UNANIMIDAD.

El inciso segundo diría: "Toda otra ley que determine gastos o el financiamiento del funcionamiento de organismos estatales, con cargo al Tesoro Nacional o a otras fuentes que generen obligaciones de dichos organismos, deberá establecer los recursos adicionales necesarios, con la única excepción de las leyes que autoricen pensiones graciables."

SEÑOR RAMIREZ.- No sé si mi sugerencia puede tener andamiento, es decir, suprimir la palabra "adicionales" y agregar, luego de recursos necesarios, "con que serán cubiertos, siempre que no signifiquen un incremento del déficit presupuestal". Realmente, no sé por qué se suprimió esa frase del texto proyectado.

SEÑOR ASTORI.- Ello nos llevaría a discutir acerca de la política económica y, de ninguna manera, pretendemos constitucionalizarla. Todos estamos de acuerdo en sacar la política económica de la Constitución, por lo que no la debemos introducir en este segundo inciso.

SEÑOR RICALDONI.- Simplemente, deseo expresar que voy a votar el inciso tal como viene propuesto.

SEÑOR BLANCO.- En apoyo a la fórmula que acaba de plantear el señor senador Ramírez, me permitiría acotar a la observación del señor senador Astori que incorporar en este artículo y a estos efectos la referencia al déficit, no significa constitucionalizar la política económica, porque podría existir un presupuesto desbalanceado, según el artículo 214 de la Constitución. De todas maneras, tendría valor que cuando el Parlamento tomara alguna iniciativa para crear otro gasto, tuviera recursos que no incrementen el déficit que, como decisión política o global, tomó la mayoría parlamentaria de ese momento.

No tengo inconveniente en votar el inciso tal como está.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seamos prácticos y realistas. En nuestra opinión, la fórmula propuesta por el señor senador Ramírez conduce a lo siguiente. Existe el Impuesto al Patrimonio, que es un recurso del Estado. Entonces, no podemos decir con cargo a este impuesto, para no generar déficit porque en este momento hay superávit. ¿Como sabe el Parlamento si hay o no superávit? A cada rato observamos que las publicaciones especializadas expresan que habrá déficit, que no lo habrá, que los recursos en el primer semestre alcanzaron determinada cifra o que el gasto llegó a tal o cual cantidad. En realidad, todo esto se sabe tres meses más tarde; por esa razón no podemos ahora votar gastos con cargo a un superávit que no sabemos si existe o no.

Una vez más seamos realistas. La verdad es que si no creamos un nuevo recurso, estamos disponiendo de ingresos del Estado que no sabemos si alcanzarán para cubrir los gastos existentes. En nuestro país, al igual que en todas partes del mundo, en el 99% de los casos --y aun en el trancurso de esta Administración, que ha sido muy celosa en ese sentido--, se está funcionando con déficit.

Por lo tanto, en mi concepto, la fórmula propuesta por el señor legislador Atchugarry es la única que establece ciertas garantías contra el gasto o contra el déficit. Debemos tener en cuenta que cada nuevo gasto que se hace genera déficit, no sólo aquí, sino también en todo el mundo.

SEÑOR ASTORI.- La fórmula actual también brinda esas garantías.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, señor senador, pero lo que queremos es que se

señale más claramente que no se debe violar esta disposición.

Todas las opiniones son válidas y legítimas. En lo personal, respeto mucho el pensamiento del señor senador Astori. De todas formas, quiero decir que esta fórmula fue propuesta por el señor legislador Atchugarry, y que la aceptamos, precisamente, para poner una nueva valla.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el segundo inciso del artículo 86.

(Se vota:)

6 en 6. Afirmativa.

SEÑOR ASTORI.- Solicito que se rectifique la votación.

Aunque no triunfó nuestro punto de vista, vamos a acompañar esta propuesta, dejando constancia de que el sentido conceptual que atribuimos a esta afirmación, más allá de su redacción, es el mismo que está vigente. A su vez, los recursos no necesariamente deben ser adicionales. En nuestro concepto, se tendrá tanta responsabilidad al financiar un gasto con recursos, si es necesario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a rectificar la votación del inciso segundo del artículo 86.

(Se vota:)

8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR KORZENIAK.- Considero que la constancia que ha dejado el señor senador Astori es muy correcta. Además, señalo que estoy dispuesto a entender --y así pido que conste-- que esto equivale, en términos más o menos jurídicos, a decir que no basta la simple mención de Rentas Generales para que se comprenda que se ha indicado un recurso. Es en

ese entendido que he votado afirmativamente este inciso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Precisamente, ese es el sentido fundamental de la disposición, y por eso se alude a las pensiones graciables. No es posible que cada vez que se vote una pensión graciable, se vote un impuesto; por esa razón, se exceptúa a aquéllas.

En consideración el tercer inciso del artículo 86.

SEÑOR KORZENIAK.- Aclaro que estoy dispuesto a votar el inciso si se suprime la frase "adjudicación de financiamientos no tributarios".

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa pregunta al señor legislador Atchugarry si tiene inconveniente en eliminar de la norma la siguiente frase: "adjudicación de financiamientos no tributarios".

SEÑOR ATCHUGARRY.- En mi opinión, esa frase es muy importante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si es así, se va a votar el tercer inciso, tal como está redactado.

(Se vota:)

6 en 8. Afirmativa.

SEÑOR KORZENIAK.- Brevemente, deseo señalar por qué hemos votado negativamente este inciso.

En nuestra opinión, el giro final exige la iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo en lo que hace a la adjudicación de financiamientos no tributarios. En principio, sostenemos que eso no figuraba en el artículo 86 --no se trata de un desarrollo ni de una interpretación, sino de un agregado-- y, además, no lo compartimos. Pensamos que el Parlamento puede idear un financiamiento no tributario con tanta técnica o vicios como puede haber en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Por consiguiente, no vemos la razón por la cual se deba ir más

allá de la regla universal --que aceptamos-- de que el Parlamento no aumente los gastos o disminuya los recursos sin las indicaciones precisas que señalaba el artículo 86.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 133.

(Se lee:)

|| Artículo 133.- Todo proyecto de ley puede tener su origen en cualquiera de las dos Cámaras, a consecuencia de proposiciones hechas por cualquiera de sus miembros o por el Poder Ejecutivo por medio de sus Ministros, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 6° del artículo 85 y artículo 86.

Requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine la supresión, rebaja o exoneración de tributos, o que fije salarios mínimos o precios de los productos o bienes de la actividad pública o privada.

El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios y precios, ni tampoco, disminuir los precios máximos propuestos. ||

En consideración.

Con respecto a este artículo, aclaramos que el inciso segundo es el único que tiene modificaciones sobre el texto vigente.

Cabe señalar que este inciso aclara que así como no se puede dictar leyes que determinen exoneraciones sin iniciativa del Poder Ejecutivo, tampoco se puede dictar leyes que eliminen o rebajen impuestos, quitando recursos al Poder Ejecutivo, sin su iniciativa. A su vez, la otra modificación que se realizó fue la eliminación de la expresión "de adquisición" al referirse a los precios, ya que nos parece que todo precio es de adquisición.

Reitero, pues, que aquí se establece que para suprimir o rebajar tributos se requiere la iniciativa del Poder Ejecutivo. Hay quienes interpretan que eso está implícito en la disposición actual; sin embargo, en la Legislatura anterior hubo arduas discusiones sobre este tema. Entonces, parece evidente que para quitar recursos al Poder Ejecutivo, se requiere su iniciativa.

SEÑOR RAMIREZ.- No sé si el término es exactamente técnico desde el punto de vista de la doctrina tributarista, pero más allá de las exoneraciones, los tributaristas distinguen la hipótesis de no imposición. Asimismo, sostienen que no se trata de exoneraciones o de supresión de tributos. Por ejemplo, a juicio de determinada doctrina, la exclusión de sujetos pasivos, la tasa cero en el impuesto o la situación que existe cuando se declara que el Estado no es sujeto pasivo de determinados impuestos, no implican una hipótesis de exoneración en sentido genérico. Entonces, se podría realizar un agregado en este

sentido para evitar, precisamente, esa vía de escape relacionada con la prohibición de dictar una ley sin iniciativa del Poder Ejecutivo. Concretamente, luego de "exoneración de tributos", agregaría "o hipótesis de no imposición", quedando el resto de la redacción tal como está.

SEÑOR ASTORI.- Compartimos la propuesta conceptual de este inciso.

Sin embargo, me parece que la expresión "productos o bienes" no corresponde; en realidad, se debería decir "bienes y servicios de la actividad pública o privada".

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa estima que el señor senador Astori tiene razón.

Por consiguiente, el segundo inciso del artículo 133 quedaría redactado de la siguiente manera: "Requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine la supresión, rebaja o exoneración de tributos, así como hipótesis de no imposición, o que fije salarios mínimos o precios de los bienes y servicios de la actividad pública o privada."

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 214.

(Se lee:)

"Artículo 214.- El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá:

A) Los gastos globales e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.

B) Los escalafones y sueldos funcionales, así como su costo anual, distribuidos en cada inciso por programa.

C) Los recursos y la estimación de su producido.

D) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

Los apartados precedentes podrán ser objeto de leyes separadas en razón de la materia que comprenden.

El Poder Ejecutivo, dentro de los cinco meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas."

En consideración.

Este es el artículo básico y central en la Sección de la Hacienda Pública de la Constitución de la República.

La modificación está en el literal A), puesto que hablaba de los gastos corrientes e inversiones del Estado y ahora hará referencia a los "gastos globales e inversiones del Estado", ¿Por qué se hace esta modificación? Porque el artículo 215 expresa que "El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por Inciso". Sin embargo, nunca puede pronunciarse sobre montos globales, en virtud de que en la estructura del Presupuesto no figuran, puesto que se realiza el detalle de cada gasto. A fin de terminar con ese detallismo, proponemos hacer referencia a los

gastos globales para la estructura del Presupuesto. De esta forma, en cada inciso aparecerá el monto total de los gastos de funcionamiento de las inversiones y de los sueldos y no será necesario especificar que se autoriza la compra, por ejemplo de una fotocopiadora.

SEÑOR ASTORI.- A pesar de que la intención es muy clara, entiendo que se introduce una fuerte contradicción conceptual desde el punto de vista económico. Considero que debemos buscar una forma de decir lo mismo pero sin violar esa definición conceptual.

Todos aquellos gastos que no son de inversión se denominan "gastos corrientes" pero, en economía, los gastos "globales" no existen.

Reitero que no puede sustituirse el vocablo "córriente" por la palabra "globales", por lo que sugiero que se exprese, por ejemplo, "los totales de los gastos corrientes e inversiones".

SEÑOR PRESIDENTE.- En ese caso, debería correlacionarse el artículo 215.

SEÑOR ASTORI.- Ovbiamente, tendremos que hacerlo.

Lo que trato de señalar es que la intención --que es clara y compartible-- no puede violar conceptos, por lo que debemos encontrar una forma de redacción --nuestro idioma lo permite-- de que cumpla el objetivo de manera más correcta. Una forma de expresarlo --y no es la única-- podría ser "las sumas totales de los gastos corrientes e inversiones.

SEÑOR RICALDONI.- Propongo que en el inciso segundo del artículo 214 se agregue la expresión "solamente", con lo que su texto sería el siguiente: "El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que solamente contendrá... Como es obvio, no es necesario explicar el motivo de este agregado.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Coincido con el señor senador Astori en el sentido de mantener la expresión "gastos corrientes", sin embargo, creo que deberíamos decir "los montos globales de los gastos corrientes e inversiones".

SEÑOR ASTORI.- Apoyado.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Lo que se intenta es volver al Presupuesto por Programa, donde deberían expresarse los objetivos de ese Programa y autorizarse los gastos correspondientes, y nada más.

SEÑOR ASTORI.- Estoy totalmente de acuerdo con lo que expresa el señor legislador Atchugarry.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro que las inversiones sí deben ser autorizadas una a una; es por ello que se dice "los montos globales de los gastos corrientes e inversiones" y no "de las inversiones".

El literal quedaría redactado así: "Los montos globales de los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada Inciso por programa".

SEÑOR KORZENIAK.- Debemos manifestar que no nos opondremos al agregado propuesto por el señor senador Ricaldoni, aunque entendemos que es superabundante, en virtud de que en otro artículo se prohíbe de manera mucho más expresa la introducción en el Presupuesto de normas que no refieran al mismo, a su interpretación, o ejecución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin embargo, atentos a la violación sistemática e inveterada de esta norma, apoyamos la propuesta del señor senador Ricaldoni.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 214.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 215.

(Se lee:)

"Artículo 215.- El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre montos globales por inciso, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos.

Quedan prohibidas las modificaciones que significaren mayores erogaciones que las propuestas y las que carecieren de iniciativa, cuando la misma fuere preceptiva del Poder Ejecutivo."

En consideración.

Entiendo que no es necesario explicar los fundamentos de la modificación todos sabemos cuál es la práctica permanente en esta materia y cómo se viola la disposición; se podrá hacer en el futuro, pero se expresa de modo mucho más categórico que en el texto actual.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 217.

(Se lee:)

"Artículo 217.- Cada Cámara deberá pronunciarse sobre los proyectos de Presupuesto Nacional dentro del término de cuarenta y cinco días de recibidos, y, sobre los proyectos de Rendición de Cuentas, dentro de los treinta días de recibidos.

De no haber pronunciamiento en dichos términos, el o los proyectos se considerarán rechazados."

En consideración.

Antes de continuar, quisiera dejar constancia de otra modificación al artículo 214 que no fue mencionada.

En el último inciso de dicho artículo, se establece el plazo de que dispone el Poder Ejecutivo para presentar el proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, el que se reduce de seis a cinco meses. Del mismo modo, en el artículo 217, que ahora pasamos a considerar, se reduce de cuarenta y cinco a treinta días el plazo de que dispone cada Cámara. Ambas modificaciones responden a la misma filosofía. Año a año, el país se ve convulsionado, la Administración Pública entra en ebullición y ocurren distorsiones de todo tipo a raíz del trámite de la Rendición de Cuentas. Esta se presente el día 30 de junio y, normalmente, hasta fin de año --en el día de ayer todavía estábamos considerando vetos-- continúa el tratamiento de ese tema. La disposición tiende a lo siguiente: en cinco meses debe presentarse la Rendición de Cuentas --en lugar de entrar el 1º de julio, lo hará el 1º de junio-- y el trámite en ambas Cámaras ya no insumirá noventa días sino sesenta. Si existiera acuerdo entre las dos Cámaras, en el mes de agosto o en los primeros días de setiembre, quedaría aprobada la Rendición de Cuentas y el Parlamento continuaría trabajando normalmente, cosa que ahora no se puede hacer en virtud de que este tema insume el resto del año.

Ese es el sentido de la modificación que, a nuestro juicio, es muy sana. Si el Poder Ejecutivo se atiene a esta disposición y envía un auténtico proyecto de Rendición de Cuentas y no un proyecto que, como se dijo recién, es un "cajón de turco", treinta días resultarán más que suficientes para considerarlo.

En definitiva, lo que se hace es abreviar los plazos.

SEÑOR ASTORI.- Si interpreté bien, también abreviamos el plazo de que dispone el Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así es, señor senador, porque el Poder Ejecutivo dispondrá de un mes menos, y 15 días cada una de las Cámaras.

SEÑOR KORZENIAK.- En general, señor Presidente, estamos de acuerdo en apoyar esta disposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Mucho me place que así se diga.

SEÑOR KORZENIAK.- A nosotros también, puesto que éste es otro ejemplo de nuestro espíritu constructivo manifestado constantemente en el Senado y en la Comisión.

No obstante, queremos dejar constancia de lo siguiente.

Como es sabido, tradicionalmente, el Poder Ejecutivo --a veces por exceso de trabajo y por apresuramiento-- envía al Parlamento esos paquetes informativos en el momento de la presentación oficial del Presupuesto. Inclusive, algunas veces no ocurre eso, sino que la información se remite posteriormente, cuando se entiende que está pronta. En este sentido, creemos que, en el proceso de elaboración del Presupuesto, debería haber algún tipo de comunicación --por supuesto que sabemos que ello no se puede incorporar en la Constitución-- que permita que cuando llegue la información a los parlamentarios, tenga, digamos, un principio de recepción --adelanto que esto se hace en muchos países--, a los efectos de evitar que el Parlamento ingrese a la consideración del tema, prácticamente, desconociendo todo. No nos estamos refiriendo al sector del oficialismo que, naturalmente, cuando tiene gente que ha trabajado en el Presupuesto, ya conoce de antemano algunas normas.

Quería dejar esta constancia, porque me parece que es uno de los elementos que podría contribuir a que el Presupuesto y las Rendiciones de Cuentas fuesen tratadas de un modo más adecuado en el Parlamento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos de acuerdo en todo con el señor senador Korzeniak. Esto no lo podemos establecer en la Constitución; pero, sin duda, sería una práctica sana que la información llegara antes.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 217.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 218.

(Se lee:)

"ARTICULO 218.- Cuando el proyecto aprobado por una de las Cámaras, fuere modificado por la otra Cámara, la Cámara que originariamente lo aprobó deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro de los quince días siguientes, transcurridos los cuales o rechazadas las modificaciones el proyecto pasará a la Asamblea General.

La Asamblea General deberá pronunciarse dentro de los quince días siguientes.

Tratándose de los proyectos de Rendición de Cuentas, ambos plazos serán de diez días.

Si la Asamblea General no se pronunciare dentro de dichos términos, los proyectos se tendrán por rechazados".

Como se habrá podido observar, esta disposición tiene una modificación, diría, homeopática en el inciso tercero, que es la reducción del plazo de que dispone la Asamblea General para pronunciarse sobre las discrepancias que puedan producirse entre ambas Cámaras, de quince a diez días, en los proyectos de Rendición de

Cuentas. Esto está inspirado en el mismo propósito de abreviar el tratamiento de estos proyectos de ley. Se supone que los miembros de la Asamblea General conocen el tema, puesto que lo han discutido en sus respectivas Cámaras.

SEÑOR RICALDONI.- Tengo una duda respecto al inciso segundo.

Si bien es cierto que repite el parágrafo de la Constitución vigente, no sé qué podría ocurrir en caso de que la Asamblea General no se pronunciara dentro del término de los quince días siguientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo dice la parte final del último inciso, señor senador. Concretamente, se establece que los proyectos se tendrán por rechazados.

SEÑOR RICALDONI.- De acuerdo, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- De pronto, si a los señores senadores les parece conveniente, podríamos establecer con carácter general que la Asamblea General siempre debe pronunciarse dentro de los diez días, no sólo en lo que hace a las Rendiciones de Cuentas.

(Dialogados)

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 218 con el texto venido en el proyecto.

(Se vota:)

9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el artículo 224.

(Se lee:)

"ARTICULO 224.- Las Juntas Departamentales considerarán los proyectos de presupuesto preparados por los Intendentes, dentro de los dos meses de su presentación."

Respecto a esta disposición que, obviamente, se plantea con el

propósito de abreviar, también, el trámite y la aprobación de los presupuestos departamentales, el Congreso de Ediles ha hecho una observación que es válida. Ha dicho que el plazo no lo dispone en su integridad, que debe remitir el presupuesto al Tribunal de Cuentas y luego cuando éste lo devuelve, sólo se dispone de treinta, cincuenta o setenta días.

Entonces, quizás lo que habría que hacer es establecer este plazo y decir que correrá a partir del momento en que el Tribunal de Cuentas emita su dictamen.

SEÑOR KORZENIAK.- Me parece que esta norma --adelanto que he conversado el tema con algunos técnicos municipales-- es correcta. No obstante ello, entiendo que habría que poner un plazo para que el Tribunal de Cuentas se pronuncie y, además, dar un efecto a su no pronunciamiento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Recuerdo al señor senador Korzeniak que a ese plazo se hace referencia en el artículo 225, donde se dice que el Tribunal de Cuentas dispone de veinte días para ello.

SEÑOR KORZENIAK.- ¿Qué ocurre si no lo hace?

SEÑOR PRESIDENTE.- Habría que establecerlo.

SEÑOR KORZENIAK.- Entonces, hay que decir que si no se expide, se entiende que está de acuerdo con el presupuesto. Esta es una forma de que se acaben todos los problemas para la Junta Departamental y, también, para el Tribunal de Cuentas.

Recuerdo que, inclusive, hubo un proyecto de ley reglamentario del artículo constitucional que fue presentado hace un año o dos, que no sé que suerte tuvo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Podríamos decir, en un inciso tercero del artículo 225, lo siguiente: "Si el Tribunal de Cuentas no se expidiere dentro

del término precedentemente fijado, se entenderá que no formula observaciones".

SEÑOR KORZENIAK.- De acuerdo, señor Presidente.

SEÑOR PEREYRA.- Deseo que se me aclare una duda.

Aparentemente, las Juntas Departamentales dispondrían apenas de un mes y diez días para pronunciarse, lo cual me parece un plazo exiguo.

SEÑOR KORZENIAK.- Habitualmente, las Juntas Departamentales comienzan a tratar el presupuesto una vez que éste es remitido y, por lo que sé, le adelantan al Tribunal de Cuentas el expediente o una copia. Quiere decir que cuando comienzan a estudiarlo, ya están seguras de que vendrán las observaciones, o no se hará ninguna, en función de lo que se establece en esta redacción. Por lo tanto, luego dispondrían de un mes y diez días en caso de que lleguen las observaciones, lo cual me parece un término razonable.

SEÑOR PRESIDENTE.- En este sentido, me parece bueno recordar que cada Cámara dispone de cuarenta y cinco días para estudiar el resupuesto nacional, que es un enorme mamotreto más complejo que un resupuesto departamental.

SEÑOR PEREYRA.- Pero no podemos pasar por alto que el Gobierno facilita al Parlamento cuerpos asesores de los que carecen las Juntas Departamentales. Por lo tanto, no creo que sea conveniente acortar demasiado el plazo de que éstas disponen.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Cuál es la propuesta del señor senador Pereyra?

SEÑOR PEREYRA.- Que se hable, por lo menos, de tres meses.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiere decir, entonces, que a los efectos de acortar el plazo, pondríamos dentro de los tres meses de su presentación.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 224 con

la modificación a que se acaba de hacer referencia.

(Se vota:)

8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Léase el aditivo propuesto como inciso tercero del artículo 225.

(Se lee:)

"Si el Tribunal de Cuentas no se expidiere dentro del término precedentemente fijado, se entenderá que no formula observaciones."

En consideración.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota:)

8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Si no hay inconvenientes, nos volveremos a reunir a la hora 14 y 30.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 10 minutos)